

Neutralität, Transparenz und Kompetenz: rechtliche Ansatzpunkte für eine Neuregulierung des Suchmaschinenmarktes

Schuster, Simon; Jürgens, Pascal; Dörr, Dieter; Stark, Birgit; Magin, Melanie

Erstveröffentlichung / Primary Publication

Sammelwerksbeitrag / collection article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schuster, S., Jürgens, P., Dörr, D., Stark, B., & Magin, M. (2015). Neutralität, Transparenz und Kompetenz: rechtliche Ansatzpunkte für eine Neuregulierung des Suchmaschinenmarktes. In M. Emmer, & C. Strippel (Hrsg.), *Kommunikationspolitik für die digitale Gesellschaft* (S. 87-118) <https://doi.org/10.17174/dcr.v1.6>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more Information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

Empfohlene Zitierung: Schuster, S., Jürgens, P., Dörr, D., Stark, B., & Magin, M. (2015). Neutralität, Transparenz und Kompetenz. Rechtliche Ansatzpunkte für eine Neuregulierung des Suchmaschinenmarktes. In M. Emmer & C. Strippel (Hrsg.), *Kommunikationspolitik für die digitale Gesellschaft* (S. 87-118). doi: 10.17174/dcr.v1.6

Zusammenfassung: Die Frage nach den gesellschaftlichen Implikationen der Google-Dienste steht schon länger auf der wissenschaftlichen Agenda. Auch die Rechtswissenschaft hat sich dieser Frage in der Vergangenheit bereits angenommen: Ansatz waren dabei häufig Fragen des Datenschutzes und des Rechts der Nutzer auf informationelle Selbstbestimmung. Eine Evaluierung der Relevanz des Suchmaschinendienstes als ein zentrales Funktionselement im Internet für die öffentliche Meinungsbildung steht allerdings noch aus. Dieser Frage versucht sich der Aufsatz unter Rückgriff auf neue Forschungsergebnisse aus der Kommunikationswissenschaft rechtswissenschaftlich zu nähern. Danach ist die Suchmaschine wegen ihrer Relevanz für die Meinungsvielfaltssicherung in eine gesellschaftliche Verantwortung hineingewachsen, deren Erfüllung der Gesetzgeber aufgrund seiner Gewährleistungsverantwortung absichern muss. Hierfür werden erste Regulierungsansätze vorgeschlagen, an denen sich eine Neuregulierung orientieren könnte.

Lizenz: Creative Commons Attribution 4.0 (CC-BY 4.0)

*Simon Schuster, Pascal Jürgens, Dieter Dörr,
Birgit Stark & Melanie Magin*

Neutralität, Transparenz und Kompetenz

Rechtliche Ansatzpunkte für eine Neuregulierung des Suchmaschinenmarktes

1 Einleitung: Die neue Macht der Suchmaschinen

Suchmaschinen eröffnen Nutzern den Zugang zur Angebotsfülle des Internets: Erst durch sie sind Inhalte erreichbar, die durch eigene Navigationsschritte nicht oder nur schwer auffindbar wären. Darüber hinaus ermöglichen sie die Recherche zu Themen, Informationen und Ressourcen auch in Situationen, in denen die gewünschte Zielseite nicht ex ante bekannt ist (Rose & Levinson, 2004). Gerade weil sie diese allem Anschein nach alternativlose Leistung anbieten, stehen Suchmaschinen und die Betreiberfirmen im Fokus wissenschaftlicher Untersuchungen (Granka, 2010) und politischer Debatten (Gabriel, 2014; Döpfner, 2014). Die Literatur befasst sich ausgiebig mit dem Machtpotenzial, das Google, Microsoft und Konkurrenten aufgrund ihrer Gatekeeper-Position (Machill & Welp, 2003) und durch ihre Zusammenstellung der Ergebnislisten (Introna & Nissenbaum, 2000) innehaben. Im Zuge der Diskussion um gesellschaftliche, politische, ökonomische und rechtliche Auswirkungen von Suchmaschinen (siehe einführend Becker & Stalder, 2010; Lehmann & Schetsche, 2005; Halavais, 2009; van Couvering, 2010) werden häufig auch Ansätze zur staatlichen Regulierung thematisiert. Bis auf we-

nige Ausnahmen bleibt dabei jedoch die Frage, wie eine solche Regulierung im bestehenden Rechtsrahmen von Verfassung und Medienrecht umgesetzt werden könnte, völlig unberührt.

Dieser Beitrag analysiert deshalb systematisch, auf welcher Rechtsgrundlage eine staatliche Einflussnahme auf Suchmaschinen überhaupt fußen kann. Hierzu werden wettbewerbsrechtliche, medienvielfaltsrechtliche, presserechtliche und datenschutzrechtliche Ansätze für die Legitimation von Regulierung untersucht. In der folgenden Argumentation müssen im gegebenen Rahmen zwei zentrale Probleme unbearbeitet bleiben: Der faktische Einfluss von Suchmaschinen – also die empirisch messbare Meinungsbildungsrelevanz – kann ebenso wenig umfassend diskutiert werden wie konkrete Vorschläge, wie eine Regulierung zielführend ausgestaltet werden sollte. Die Autoren wollen mit diesem Blick auf die rein pragmatische „Machbarkeit“ einen Beitrag dazu leisten, die Diskussion um politische Einflussnahme auf Suchmaschinen zu versachlichen. Es gilt klarzustellen, ob eine Regulierung von Suchmaschinen unter den gegebenen Umständen möglich und zulässig ist und – sollte diese Frage bejaht werden – auf welche Rechtsgrundlage sie sich stützen müsste. Erst dadurch wird klar, welche Konsequenzen eine regulative Einflussnahme zwangsläufig mit sich bringt. Der zentrale Beitrag dieses Aufsatzes ist die verfassungsrechtliche Entwicklung von vielfaltsschützender Regulierung in Analogie zum Rundfunk. Voraussetzung für diese grundsätzlich neuen Überlegungen sind eine Reihe von Prämissen, die nicht in aller Breite eigens behandelt werden können. Wir halten diese Setzungen zumindest für theoretisch zulässige Positionen, auch wenn sie – gerade ihrer weitreichenden Implikationen wegen – durchaus kontrovers diskutiert werden sollten:

- *Prämisse 1:* Regulierungsbedarf kann nicht nur durch Defizite in einer Angebotsstruktur, sondern auch durch Defizite in Nutzungsmustern entstehen.
- *Prämisse 2:* Die Verwendung von Suchmaschinen ist eine Strategie der Informationssuche, zu der kein funktionales Äquivalent existiert. So können zum Beispiel weder die Recherche in Enzyklopädiën noch das eigenständige Navigieren von Seite zu Seite die Funktionen von Suchmaschinen ersetzen.
- *Prämisse 3:* Aufgrund von (2) besitzt die Google-Suchmaschine in Deutschland quasi ein Monopol für den Suchmaschinenmarkt.

2 Neubewertung der Rolle von Suchmaschinen und ihres gesellschaftlichen Wirkungspotentials

Das Internet hat eigenständige, vor der globalen Digitalisierung nicht denkbare Wege der Distribution von Meinungen und Inhalten geschaffen (Granka, 2010). Es hat damit die Ausdrucks- und Gestaltungsmöglichkeiten der Menschen erweitert, die nun bei ihrer Mediennutzung zwischen der Rolle des Konsumenten und der des Produzenten hin und her wechseln können. Darüber hinaus hat es aber auch den Umfang der öffentlich zugänglichen Informationen um ein Vielfaches erweitert. Die Vielfalt der Angebote ist jedoch in der gewachsenen Form ohne Suchmaschinen für den Nutzer nicht erreichbar. So sind sie zu einem für die digitale Gesellschaft unabdingbaren „Funktionselement des Internets“ (Klass, 2013) geworden.

Verfassungsrechtlich bedeutet dies, dass die neuen Informations- und Partizipationsmöglichkeiten grundrechtlich geschützt sind (Greve, 2013): Das Internet wurde zu einem „Grundrechteverwirklichungsnetz“, das für die Ausübung der verfassungsrechtlichen Freiheiten notwendig und daher schützenswert ist (Greve, 2013, S. 87). Damit sind auch die von privaten Unternehmen erbrachten Infrastrukturleistungen wie Suchmaschinen sozusagen „systemrelevant“ (Hoffman-Riem, 2009). Aus der Meinungsfreiheit des Art. 5 I GG folgt eine objektiv-rechtliche Gewährleistungspflicht; das heißt, das Internet als Grundrechtsgewährleistungsnetz unterliegt mitsamt der zu seiner Funktion notwendigen Dienste einem mittelbaren staatlichen Grundrechtsschutz (Hoffman-Riem, 2009, S. 528; Masing, 2012). Sobald der Informations- und Meinungsvielfalt Gefahr droht, ist der Staat zum schützenden Eingriff verpflichtet.

Vor diesem Hintergrund wird insbesondere die Machtposition der Google-Suchmaschine im Internet in der Öffentlichkeit und der Wissenschaft hinterfragt, beleuchtet und bewertet (Dörr & Schuster, 2014): Sollte Google für die Informationssuche im Netz unabdingbar sein, dann würde die staatliche Pflicht zur Vielfaltssicherung mit besonderem Gewicht auf dieser einen Firma lasten. Auf Google entfallen den Daten mehrerer Studien zufolge über 90 Prozent aller Suchanfragen in Deutschland (ComScore, 2013, S. 43). Hinzu kommt die gestiegene Dominanz auf dem Smartphone-Markt über das Betriebssystem Android (Becker & Becker, 2012; Funk, 2014). Dort hält sich die Vermutung, dass Handyhersteller bei Verwendung des Android-Betriebssystems zwangsweise die meis-

ten Google-Dienste (unter anderem die Suchmaschine, Google-Play, YouTube, Google Maps etc.) vorinstalliert haben müssen (Edelman, 2014; Kirsch, 2014). Durch die fortschreitende Integration aller angebotenen Dienste – inklusive der Suchmaschine – berührt Google damit mehr und mehr essentielle Bereiche der Informationssuche (Gasser & Thurman, 2007). Über personalisierte Ergebnisse und automatische Vorschläge bei der Formulierung der Anfragen nimmt die Suchmaschine darüber hinaus neuerdings einen abstrakt-generellen Einfluss auf die Ergebnisse (Kühling & Gauß, 2007; zur Meinungsrelevanz BGH, 2013). Sie entscheidet also nicht im Einzelfall (wie das bei Zensur der Fall wäre), aber legt über die Gestaltung der Algorithmen die grundsätzliche Funktionsweise und damit mögliche Tendenzen fest.

Es besteht die Befürchtung, dass die Suchmaschinen in ihrer zentralen Vermittlerrolle durch Beeinflussung von Nutzerentscheidungen in eine „Gatekeeper“-Rolle hineinwachsen und letztendlich wegen der unüberschaubaren Fülle an Informationsangeboten darüber entscheiden, welche Inhalte im Netz faktisch existieren bzw. abrufbar sind (von Ungern-Sternberg, 2009; Granka, 2010). Verschiebt sich die Selektionsentscheidung einer Suchmaschine zudem von einer für alle identischen Suche hin zu einer Case-by-Case-Entscheidung durch Personalisierung und Autocomplete, dann können Suchergebnisse als eine authentische Werteentscheidung ähnlich einer Redaktionsentscheidung interpretiert werden (Thiele, 2013; Granka, 2010).

Nicht zuletzt das Urteil des BGH vom 14. Mai 2013 zur Autocomplete-Funktion bei Suchmaschinen kratzt am Nimbus der Neutralität und Objektivität der „Vermittler“ (Dörr & Schuster, 2014). Wenn Suchmaschinen für jeden Nutzer (potenziell) unterschiedliche Werteentscheidungen vornehmen, dann muss sich gerade diese Differenzierung an verfassungsrechtlichen Maßstäben, allen voran der Vielfaltssicherung messen lassen. Durch technische Innovationen nehmen in diesem Fall nicht nur die Bequemlichkeit und der Nutzen für die Rezipienten zu, sondern auch das Einflusspotenzial und die Meinungsbildungsrelevanz.

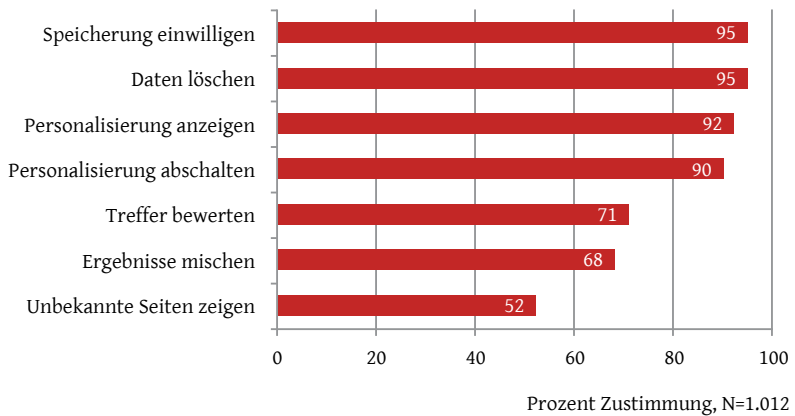
Rolle der Nutzer: Informationelle Selbstbestimmung

Dass Suchmaschinen eine Herausforderung für die Vielfaltssicherung sind, wurde in der Literatur bislang so gut wie nicht thematisiert; die Forschung konzentriert sich vielmehr auf Aspekte des Verbraucherschutzes, insbesondere die

informationelle Selbstbestimmung (Hoffman-Riem, 2009). Eine solche Perspektive ist insofern naheliegend, als der Nutzer selbst im Umgang mit dem Dienst bestimmen kann, zu welchem Grad er sich von den Ergebnissen beeinflussen lässt. An der Fähigkeit von Rezipienten, gegenüber Suchmaschinen und anderen Intermediären selbstbestimmt zu agieren werden jedoch zunehmend Zweifel laut. Die Diskussion um informationelle Selbstbestimmung hat auch durch die neuen Datenschutz- und Nutzerbestimmungen von Google erneut Fahrt aufgenommen: Die momentanen Bestimmungen erlauben es Google von ihren Nutzern „weitreichende Rekonstruktion von Einstellungen, Verhaltensweisen und sozialen Interaktionen“ (Masing, 2012; Meyer, 2014; Becker & Becker, 2012, S. 351-352) zu erstellen. Während die meisten Bürger zumindest abstrakt um die Risiken der Nutzung dieser Technologien wissen (siehe Abbildung 1), sind Handlungsoptionen zum Schutz der eigenen Daten oft entweder unbekannt oder schlichtweg nicht verfügbar.

Abbildung 1: Nutzerwünsche zum Datenschutz

Frage: Sie sehen hier einige Verbesserungsvorschläge. (...) Sollten diese Ihrer Meinung nach umgesetzt werden oder eher nicht?



Quelle: Eigene Daten einer für die deutschen Online-Nutzer repräsentativen Befragung (Stark, Magin, & Jürgens, 2014)

Vor dem Hintergrund ihrer immer wichtigeren Rolle für die Informationssuche im Netz und damit der Meinungsbildung in der Informationsgesellschaft ist folglich eine offene und überaus relevante Frage, inwieweit Suchmaschinen bereits einer die Meinungsvielfalt sichernde Regulierung unterworfen sind bzw. ob eine weitergehende Regulierung möglich, nötig oder sogar geboten scheint. Für eine Regulierung nach dem bestehenden Recht („*de lege lata*“) müssten nicht nur entsprechende einschlägige Normen existieren: Die Suchmaschine müsste zudem auch einen prägenden Einfluss auf die Meinungsbildung sowie die Meinungs- und Informationsvielfalt haben (kritisch Neuberger & Lobigs, 2010, S. 33). Wenn über das geltende Recht hinaus ein Regulierungsbedarf besteht, dann muss dieser substantiiert verfassungsrechtlich begründet werden. Im Fokus des Aufsatzes steht deshalb eine systematische Prüfung, welche verfassungs- und medienrechtlichen Rahmen für Suchmaschinen greifen. Die Prüfung folgt einem hierarchischen Schema:

1. Voraussetzung für geltende Regulierung: Einfluss auf Informations- und Meinungsvielfalt
2. Geltende Regulierung: Wettbewerbsrecht
3. Geltende Regulierung: Telemediengesetz (TMG) und Datenschutz
4. Verfassungsrechtlich begründeter Regulierungsbedarf: Rundfunkäquivalenz
5. Verfassungsrechtlich begründeter Regulierungsbedarf: Presse-Grosso
6. Leitlinien einer zukünftigen Regulierung

3 Geltender Rechtsrahmen

Das Internet ist in der heutigen Gesellschaft ein unverzichtbarer Teil der Kommunikationsinfrastruktur geworden (Hoffman-Riem, 2009), das durch sein Nutzungs- und Beteiligungspotential die Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger erweitert hat (siehe auch Jarren & Wassmer, 2012, S. 119-120). Sein Gewicht für die Informationssuche macht es erforderlich, über die Rolle mächtiger Akteure innerhalb des Netzwerks nachzudenken, potentielle gesellschaftliche Risiken durch einen potentiellen Machtmissbrauch zu identifizieren und gegebenenfalls über eine Reaktion mit den staatlichen Mitteln der Regulierung zu diskutieren. Eine neue, zusätzliche Regulierung ist selbstverständlich nur insoweit erforder-

lich, als nicht bereits bestehende Regelungen (egal aus welchem Rechtsgebiet) die Meinungs- und Informationsvielfalt effektiv schützen. Im Folgenden prüfen wir daher zunächst die zentrale Voraussetzung für solche Regelungen; nämlich, ob von einem prägenden Einfluss von Suchmaschinen auf die Meinungs- und Informationsvielfalt ausgegangen werden kann. Anschließend betrachten wir zwei Rechtsmaterien, die eine gewünschte schützende Wirkung haben könnten: Das Wettbewerbsrecht und das Recht der Telemedien sowie das Datenschutzrecht.

3.1 *Regulierungsbedarf wegen Einfluss auf den Meinungs- und Informationsmarkt*

Die bestehenden, *de lege lata* für Suchmaschinen geltenden Rechtsrahmen greifen nur dann, wenn diese eine Meinungsbildungsrelevanz aufweisen, die eine Gewährleistungspflicht des Staates auslöst. Ein solcher Einfluss ist nicht selbstverständlich, denn neben Suchmaschinen steht ein breites Angebot an informationsvermittelnden Diensten – zum Beispiel auch Social Media und Wikipedia – zur Verfügung, aus dem sich Nutzer informieren können. Der Einfluss von Google auf den Informationsgewinnungsmarkt und die Vielfalt der rezipierbaren Meinungen und Informationen wäre folglich als gering einzuschätzen, wenn Nutzer neben der Suchmaschine auch andere, funktional äquivalente Informationsquellen nutzen. Ob sie dies tun, hängt von dem gewählten Bewertungsrahmen ab.

Legt man als Maßstab das offline verfügbare Angebotsspektrum klassischer Massenmedien zu Grunde, dann nutzen Rezipienten im Internet gewohnheitsmäßig (also unabhängig von Suche) ein vergleichbar breites Repertoire an Webseiten. Unter den meist aufgerufenen Angeboten, die aufgrund ihrer Bekanntheit und möglicherweise in habitualisierten Nutzungsmustern besucht werden, befinden sich zahlreiche Online-Präsenzen klassischer Massenmedien (Hasebrink & Schmidt, 2012). Auf den ersten Blick verschiebt sich primär nicht die Informationsquelle, sondern lediglich der verwendete Kanal von den Offline-Angeboten zu den Online-Angeboten. Dieses ist den Internetnutzern auch ohne Hinzuziehen einer Suchmaschine bekannt und jederzeit auffindbar.

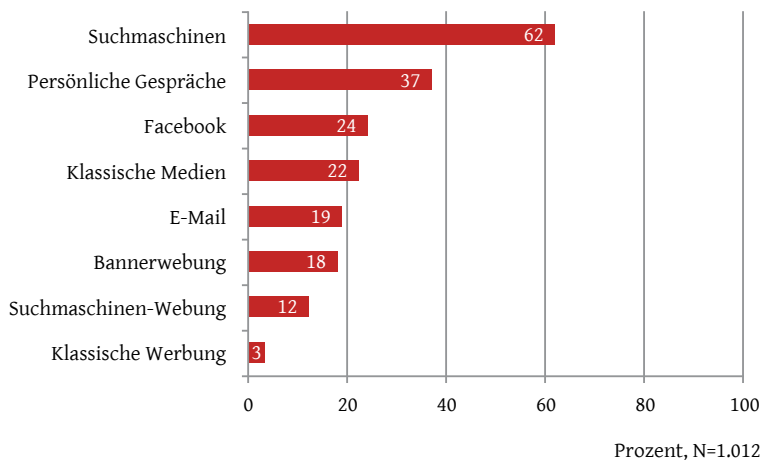
Ein solcher Bewertungsrahmen der Suchmaschinen als Nebenschauplatz des Meinungs- und Informationsgewinnungsmarktes übersieht aber, dass das Internet nicht nur ein neuer Verbreitungskanal für bestehende Medienangebote ist, sondern sich für die Internetnutzer die Anzahl der abrufbaren Informationen er-

heblich erhöht hat (Greve, 2013; Hoffman-Riem, 2009; Granka, 2010). Schützenswert ist gerade nicht nur die Nutzung, die auch offline möglich ist, denn sonst wäre eine Erweiterung des Grundrechtsschutzes auf das Internet nicht nötig. Vielmehr ist zentral, dass die Meinungs- und Informationsdistribution nicht mehr auf die klassischen Anbieter beschränkt bleibt, sondern dass es vergleichsweise leicht ist, auch die vielfältigen neuen Angebotsformen des Internets – seien es Blogs, private Homepages oder unabhängige Online-Zeitungen zu finden. Dies gilt umso mehr, als solche Publikationsformen Bürgern selbst die Möglichkeit geben, eigene Meinungen zu veröffentlichen und gelesen zu werden (EuGH, 2014; Valin, 2011; Herda & Vogelsang, 2010). Auf die Rezipierbarkeit dieses so genannten Long-Tail-Informationsmarktes hat die Google-Suchmaschine erheblichen Einfluss.

Darauf beschränkt sich der meinungsrelevante Einfluss von Suchmaschinen aber nicht. Sie nehmen auch bezüglich Online-Präsenzen eine wichtige Rolle ein

Abbildung 2: Wege zu neuen Informationen im Internet

Frage: Welche Wege sind für Sie die wichtigsten, um auf neue Seiten und interessante neue Informationen zu kommen?



Quelle: Eigene Daten einer für die deutschen Online-Nutzer repräsentativen Befragung (Stark et al., 2014)

(Reißmann, 2012): Zum einen finden Nutzer den Zugang zu bekannten Homepages über Suchmaschinen. Über ihr Interaktionsdesign können diese die Auswahlentscheidungen der Nutzer beeinflussen, etwa indem bei der Eingabe von Suchbegriffen Vorschläge gemacht werden (Hoffman-Riem, 2012; Meckel, 2012, S. 3; Granka, 2010). Das Gewicht von Suchmaschinen speziell für das Auffinden unbekannter Inhalte unterstreichen auch die Ergebnisse einer quantitativen Online-Befragung (siehe Abbildung 2): Dort sah eine deutliche Mehrheit der Nutzerinnen und Nutzer Suchmaschinen als wichtigste Quelle für neue Informationen an.

Zusammengefasst mögen Internetnutzer zwar Online-Angebote traditioneller Meinungsmedien als primäre Informationsquellen bevorzugen. Aufgrund der intensiven und weitgehend unkritischen Nutzung (Pan et al., 2007) hat die Google-Suchmaschine dennoch erheblichen Einfluss auf den für den durchschnittlichen Internetnutzer zugänglichen Meinungs- und Informationsmarkt (so auch Fiedler, 2012, S. 4). Somit kann angenommen werden, dass Suchmaschinen für die Informationssuche und die Meinungsbildung relevant sind.

3.2 *De lege lata geltender Rahmen*

An diese Feststellung schließt sich die Frage an, ob es bereits *de lege lata* Regelungen gibt, die auf die Google-Suchmaschine anwendbar sind und sich eventuell positiv auf die Aufgabe der Sicherung der Meinungs- und Informationsvielfalt auswirken. Da bislang kein eigenes „Suchmaschinenengesetz“ existiert, stehen auch Regelungen mit eventuell nur mittelbar Meinungsvielfalt förderndem Einfluss im Fokus. Solche könnten im Rundfunkstaatsvertrag (RStV), Wettbewerbs- und Kartellrecht sowie im Datenschutzrecht gefunden werden (dazu ausführlicher Dörr & Schuster, 2014). Die Schwierigkeiten bei der Einordnung ergeben sich dabei aus der Vielschichtigkeit des Google-Angebots, das sich auf die Rolle der Google-Suchmaschine zwischen Inhaltevermittler und Inhalteanbieter auswirkt.

Regelungen zur Sicherung der Meinungsvielfalt im Rundfunkstaatsvertrag

Für die Sicherung der Meinungsvielfalt ist der Rundfunkstaatsvertrag ein zentrales Werk. In ihm finden sich Regelungen für den Rundfunk in den §§ 25 ff. RStV und für Plattformen in den §§ 52 ff. RStV. Die Google-Suchmaschine ist unstrittig

weder als Rundfunk noch als Plattform im Sinne des Rundfunkstaatsvertrages zu definieren, sodass die Meinungsvielfalt sichernde Regelungen aus diesem Umfeld nicht anwendbar sind.

Sie ist vielmehr als Telemedium zu qualifizieren (BGH, 2013, Rn. 20; Danckert & Mayer, 2010; Paal, 2011; Holznagel & Ricke, 2011, Rn. 10). Die für Telemedien geltenden Bestimmungen der §§ 54 ff. RStV enthalten aber gerade keine Bestimmungen zur Sicherung der Meinungs- und Angebotsvielfalt, da es sich bei der Dienstleistung von Suchergebnissen nicht um Telemedien mit journalistisch-redaktionell gestaltetem Angebot handelt. Indirekt positiv auf die Meinungs- und Angebotsvielfalt könnten sich allerdings die Bestimmungen der §§ 12 ff. TMG auswirken. Diese betreffen zwingende Vorgaben des Datenschutzes und der Nutzungsbestimmungen. Wie angedeutet spielt das Interaktionsdesign und das Nutzerverhalten eine entscheidende Rolle bei der Bewertung des Einfluss der Google-Suchmaschine auf die Meinungs- und Informationsvielfalt im Netz. Wegen der besonderen Bedeutung des Datenschutzes soll dies aber in einem eigenen Punkt behandelt werden.

Die Regelungen im Wettbewerbsrecht und ihre Relevanz für die Meinungs- und Informationsvielfalt

Auch in Bereichen, in denen spezifische Regelungen wie der RStV nicht existieren oder nicht greifen, kann das Wettbewerbsrecht einen vielfaltsschützenden Effekt haben, indem es die Bildung von Monopolen verhindert und den Missbrauch von marktbeherrschenden Stellungen (nach der „Essential Facilities“-Doktrin) unterbindet. Dies gilt auch für den Suchmaschinenmarkt (Dörr & Schuster, 2014). Dabei kommen als mittelbar die Meinungs- und Informationsvielfalt schützende Regelungen vor allem der Zugangsanspruch zu wesentlichen Einrichtungen, § 19 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) sowie die Gleichbehandlungspflicht für Unternehmen nach § 20 GWB in Betracht.

Es stellt sich die Frage, ob die Google-Suchmaschine auf dem Informationsgewinnungsmarkt diese marktbeherrschende Stellung innehat. Wäre dies der Fall, hätten alle Personen, die im Internet Informationen anbieten möchten, einen Anspruch, in den Suchmaschinenindex aufgenommen und bei suchmaschineninternen Selektierungs- und Filterungsprozessen gleichbehandelt zu werden (Bahr, o.D.). Neben dem bereits angeführten Argument, dass Suchmaschinen eine einzigartige und durch andere Navigationswerkzeuge und -strategien nicht ersetzbare

Funktion darstellen (siehe Kapitel 1 und 3.1; ebenso Hoffman-Riem, 2009), sprechen weitere Gründe für eine marktbeherrschende Stellung von Google: Der enorm hohe Marktanteil ist nicht nur Zeichen für Marktmacht, sondern kann über Lock-In- und Netzwerkeffekte auch den Marktzutritt von Wettbewerbern verhindern (Meyer, 2014). Darüber hinaus ist die technische Aufspaltung der Suchergebnisse zwischen einem Suchmaschinenmarkt verstanden als „Informationsgewinnungsmarkt“ und einem „kommerziellen Verwertungsmarkt ohne Meinungs- und Informationsrelevanz“ schwer denkbar, abgesehen davon, dass kaum zu definieren sein wird, was als nicht kommerzielle Meinung bzw. Information gilt, die schützenswert ist.

Eine Abgrenzung zwischen den Märkten einzelner Bereiche erscheint daher nicht sinnvoll (anders LG Hamburg, 2013, S. 7). Vielmehr muss die Annahme genügen, dass Suchmaschinen bei der Nutzung des World Wide Web eine übergeordnete, systemrelevante Funktion ausüben. Folglich ist ausreichend, dass Suchmaschinen genutzt werden, um Meinungs- und Informationsquellen zu erschließen und der Zugriff darauf über Suchmasken, -eingaben und -ergebnisse läuft, durch deren Suchparadigmen der Dienstanbieter einen erheblichen Einfluss auf die infolge der Suche rezipierten Meinungs- und Informationsinhalte haben kann.

Es besteht somit ein wettbewerbsrechtlich relevanter Suchmaschinenmarkt für diesen Bereich (Dörr, 2013; Paal, 2011; Haller, 2012; LG Hamburg, 2013, S. 7). Die Zugangsgewährungs- und Gleichbehandlungspflicht der §§ 19 und 20 GWB finden demnach auf die Google-Suchmaschine Anwendung. Sie können sich positiv auf die Meinungs- und Informationsvielfalt von Suchergebnissen auswirken, indem sie die Suchmaschinen bei ihrer Auswahl und Darstellung der Suchergebnisse zur Neutralität anhalten. Jede auf einer Seite im Internet dargestellte Information und Meinung erlangt darüber hinaus die Möglichkeit, in den Index aufgenommen und theoretisch gefunden zu werden (Bahr, o.D.; Beiler & Machill, 2007).

Entscheidend ist bei der Vielzahl an Inhalten im Internet aber häufig nicht die Aufnahme in den Index, sondern vor allem eine „Gleichbehandlung“ bei der Darstellung und dabei vor allem beim Suchergebnis-Ranking. Gemeint ist damit nicht ein gleichberechtigtes Nebeneinander der angezeigten Treffer, sondern vielmehr dass die Bewertung der Seiten durch den Algorithmus frei von eigennützigen oder anderen unzulässigen Verzerrungen sein muss (Search Engine Bias). Die Frage, ob Suchmaschinen „neutrale“ Ergebnisse liefern, ob dies überhaupt möglich ist und in welche Richtung Verzerrungen der Informationsauswahl gehen, ist Gegenstand zahlreicher Studien (im Überblick: Jürgens, Stark, & Magin, 2014;

Granka, 2010). Ob der Suchalgorithmus als entscheidender Ranking-Faktor einer Seite tatsächlich neutral und diskriminierungsfrei zwischen den unterschiedlichen Inhalten wählt, lässt sich jedoch bislang empirisch nicht zuverlässig belegen und mangels Transparenz des Suchvorgangs durch zuständige Kontrollinstanzen wenn überhaupt nur höchst eingeschränkt nachvollziehen. Für Maßnahmen nach dem Wettbewerbsrecht ist der Beweis eines Machtmissbrauchs allerdings (anders als im Rundfunkrecht) eine zwingende Voraussetzung (BVerfGE, 1981; 1996). Die zu erwartenden positiven Auswirkungen der Regelungen des Wettbewerbsrechts auf die Sicherung der Meinungs- und Informationsvielfalt im Netz sind daher trotz grundsätzlicher Anwendbarkeit beschränkt.

Suchmaschinen als Telemedium und der positive Einfluss des Datenschutzrechts auf die Meinungsvielfaltssicherung

Wie bereits erwähnt, handelt es sich bei Suchmaschinen gemäß § 2 Abs. 1 Satz 3 RStV um Telemedien, sodass das Telemediengesetz Anwendung findet. Dies eröffnet die Anwendbarkeit der Regelungen des Datenschutzes nach §§ 11 ff. TMG. Mittelbar könnte sich daraus ein positiver Effekt für die Meinungs- und Informationsvielfalt bei Suchmaschinen über das geltende Datenschutzrecht einstellen: Denn wie erwähnt nimmt der Nutzer durch seine aktive Rolle bei der Gestaltung der Suche trotz aller Optimierungsprozesse durch die Google-Suchmaschine eine entscheidende Rolle ein, zum Beispiel indem er Suchergebnisse evaluiert oder die Komplexität der Suchanfragen steigert (Google, 2013). Die genauen Zusammenhänge können in diesem Rahmen nur angedeutet werden.

Von besonderem Interesse ist der Einwilligungsvorbehalt des § 12 TMG (Spindler & Nink, 2011, Rn. 2). Die Einwilligung soll den Nutzer warnen und darauf hinweisen, dass er personenbezogene Daten einem Dritten preisgibt und in deren Nutzung und Verwendung einwilligt. Dem Schutz und der Wirksamkeit dieses Erlaubnisvorbehalts dient das sogenannte Koppelungsverbot, welches für Telemedien im § 28 Abs. 3 b BDSG geregelt ist. Durch das Koppelungsverbot soll die autonome Willensbetätigung geschützt und einem Einwilligungszwang vorgebeugt werden (Spindler & Nink, 2011, Rn. 10). Danach dürfen der Zugang und die Nutzung eines Dienstes, zum Beispiel von Suchmaschinen, nicht an die Einwilligung des Nutzers gebunden werden, insofern dem Nutzer ein anderer Zugang zu derartigen Telemediendiensten nicht oder in nicht zumutbarer Weise möglich ist. Dies ist

dann der Fall, wenn der Diensteanbieter entweder eine Monopolstellung inne hat oder aber alle vergleichbaren Diensteanbieter ebenfalls die Nutzung ihrer Dienste von einer Einwilligung abhängig machen (Spindler & Nink, 2011, Rn. 8 ff.).

Was deutlich werden soll, ist, dass das Datenschutzrecht bei der Nutzung von Telemediendiensten auf transparente Nutzerbestimmungen und Interaktionsdesign durch die Suchmaschinenanbieter setzt, die die Autonomie der Nutzer bei der Verwendung ihrer personenbezogenen Daten stärken. Einen „Schutz vor sich selbst“ sieht das Datenschutzrecht jedoch nicht vor (Spindler & Nink, 2011, Rn. 3; Masing, 2012). Die aktuelle Diskussion in Wissenschaft und Öffentlichkeit zeigt jedoch, dass es weder mit der transparenten Ausgestaltung der Datenschutz- und Nutzungsbestimmungen der Suchmaschinendienste noch mit einem verantwortungsvollen Umgang der Nutzer mit ihren Daten weit her ist (Lütge, 2014; Becker & Becker, 2012; Meyer, 2014; Stark et al., 2014). Neben dem unzureichenden Problembewusstsein der Nutzer tritt der Versuch einer Verschleierung der Anwendung durch komplexe, unverständliche und häufig rechtsmissbräuchliche Datenschutzbestimmungen. Ein verstärktes und offensiveres Aufklärungsinteresse der Nutzer über die genaue Verwendung der Daten, die damit verbundenen Möglichkeiten oder der allgemeinen Abläufe beim Suchprozess durch die Suchmaschinenanbieter sind dabei nicht zu erwarten. Dies stünde wohl dem auf der Vermarktung von Daten basierendem Geschäftsmodell entgegen (Hoffman-Riem, 2009).

Dass durch eine benutzerfreundlichere Ausgestaltung der Datenschutzbestimmungen die Informations- und Meinungsvielfalt gesichert werden könnte, zeigen vor allem die in der Wissenschaft diskutierten zusätzlichen Regulierungsmechanismen (Bauer, 2008; Becker & Becker, 2012; Hoffman-Riem, 2012, S. 521-522). Diskutiert wird vor allem eine größere Transparenz über die Verwendung der erhobenen personenbezogenen Daten, sodass der Einfluss auf die Suchergebnisse und die Internetnutzung im Allgemeinen deutlicher wird. Zudem wird die Implementierung so genannter „Option-In“-Buttons vorgeschlagen, wodurch sich die Erhebung und Verwendung zum Beispiel zur Personalisierung der Suchmaschine oder zum Tracking der Internetnutzung auf einfache Weise verhindern ließen. Nicht zuletzt könnte es sich diesbezüglich positiv auf die Sensibilisierung der Nutzer auswirken. Die Umsetzung dieser Maßgaben, die bereits nach geltendem Datenschutzrecht zwingend sind, könnte den Einfluss der Nutzer auf die Auswahlkriterien beim Suchprozess steigern und sich positiv auf die Meinungs- und

Informationsvielfalt auswirken (Greene, 2006). Es muss aber bezweifelt werden, dass das Potential des Datenschutzrechts, durch einfache Maßnahmen die Emanzipationsmöglichkeiten der Nutzer zu steigern, durch die Suchmaschinenanbieter tatsächlich umgesetzt werden wird. Zudem fehlen – bezogen auf die Möglichkeiten eines aktiven Eingriffs in den Suchprozess – auch im Datenschutzrecht wirksame Kontrollmechanismen durch unabhängige Stellen.

Im Ergebnis bestehen keine, auch keine mittelbar wirkenden gesetzlichen Regelungen, die die Sicherung der Meinungs- und Informationsvielfalt bei Suchmaschinen im Blick haben und mit denen auf die steigende Relevanz des Internets und von Suchmaschinen als unverzichtbares Funktionselement reagiert werden kann. Wegen der mangelnden Transparenz bleibt der Gesellschaft nur, darauf zu vertrauen, dass Suchmaschinen und insbesondere der Marktführer Google mit ihrem Machtpotential verantwortungsbewusst umgehen (Hoffman-Riem, 2009).

4 Weitergehender Regulierungsbedarf zur Sicherung der Meinungsvielfalt?

Da das deutsche Recht keine bestehenden Regulierungsmechanismen bereithält, mit denen auf durch die Google-Suchmaschinen ausgehende Gefahren für die Meinungs- und Informationsvielfalt im Internet angemessen reagiert werden könnte, stellt sich die Frage nach einem weitergehenden Regulierungsbedarf. Die Analyse des geltenden Rechtsrahmens legt ebenso wie die umfangreiche Literatur nahe, dass zahlreiche schützenswerte Güter wie die Privatsphäre und die Meinungsvielfalt durch Suchmaschinen berührt sein könnten: Eine neue Regulierung, die über diesen Rahmen hinausgeht, könnte hier Abhilfe schaffen. Sie muss jedoch substantiiert begründet werden. Denn Google als privates Unternehmen kann sich auf die Grundrechte des Art. 5 Abs. 1 GG, Art. 12 Abs. 1 GG und 14 Abs. 1 GG (in Verbindung mit Art. 19 Abs. 3 GG) berufen (Schulz, 2008; Kühne, 2012). Einschränkungen von Grundrechten bedürfen immer einer besonderen Rechtfertigung (Hufen, 2014, §5 Rn. 4; Gersdorf, 2011). Dies gilt umso mehr dann, wenn die Begründung für einen weitergehenden Regulierungsbedarf auf eine präventive Kontrolle hinausläuft; das heißt, dass die Gefahr einer Grundrechtsbeeinträchtigung durch die Google-Suchmaschine genügen muss, um einen weitergehenden Regulierungsbedarf zu begründen. All diese Überlegungen sind zunächst unab-

hängig von der Frage, wie eine zweckmäßige Regulierung im Endeffekt aussehen könnte: Es geht ausschließlich um die Frage des ob.

4.1 *Verfassungsrechtliche Voraussetzungen für eine weitergehende Regulierung*

Die Kriterien für eine solche Regulierung ergeben sich in erster Linie aus dem verfassungsrechtlichen Auftrag der Meinungsvielfaltssicherung und dem Recht, sich umfassend aus öffentlich zugänglichen Quellen zu unterrichten (BVerfGE, 1983, S. 42-43; Meckel, 2012, S. 15).

Der Einfluss der Google-Suchmaschine auf die öffentliche Meinungsbildung könnte eine Gewährleistungsverantwortung des Staates für die Sicherung der Meinungsvielfalt auslösen. Eine solche könnte aus einer Vergleichbarkeit des Wirkungspotentials von Rundfunk und Suchmaschinen abgeleitet werden (Dörr & Schuster, 2014). Dabei geht es nicht darum, bei der Suchmaschinenregulierung eine „positive Suchmaschinenordnung“ zu fordern, wie dies beim Rundfunk geschah. Vielmehr können die verfassungsrechtlichen Hintergründe, die zu einer besonderen Regulierung des Rundfunks gegenüber zum Beispiel der Presse geführt haben, herangezogen werden, um die besondere Gewährleistungsverantwortung des Staates allgemein im Bereich der Kommunikationsfreiheiten und speziell im Bereich der Meinungsvielfaltssicherung zu begründen. Selbst wenn die Rundfunkäquivalenz abgelehnt werden sollte, finden sich darüber hinaus sogar Parallelen im (deutlich schwächer regulierten) Presserecht.

Ableitung aus der objektiv-rechtlichen Schutzdimension der Kommunikationsfreiheiten nach Art. 5 I GG – Rundfunkäquivalenz

Ein zusätzlicher Regulierungsbedarf von Suchmaschinen zum Schutz der Meinungs- und Vielfaltssicherung könnte sich aus einer Äquivalenz der Gefährdungslage zwischen Rundfunk und Google-Suchmaschine ergeben. Beim Rundfunk nahm das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE) die besondere „Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft der Darbietungen“ zum Anlass, einen besonderen Regulierungsbedarf zu formulieren. Eine Parallele zwischen Rundfunk und Suchmaschinen ist daher aus mehreren Gründen besonders interessant: Die als „dienende Freiheit“ (BVerfGE, 1987, S. 323-324; 1992, S. 197) bezeichnete Rundfunkfreiheit schützt die

Meinungsbildung und Informationsfreiheit der Bürger in einer Situation, in der ein zentraler Akteur (der Rundfunk) besonders großen Einfluss auf die wirksame Wahrnehmung von Grundrechten hat. Aufgrund dieser Wirkungsdimension ist der Schutzauftrag für den Staat vom Bundesverfassungsgericht proaktiv formuliert worden: Da ein Machtmissbrauch ex post besonders schwierig nachzuweisen und zu korrigieren wäre, muss der Staat schon bei einer Missbrauchsmöglichkeit, nicht erst bei einem konkreten Verdacht tätig werden können. Beide Bedingungen treffen in besonderem Maße auch auf die Situation von Suchmaschinen zu, die als Navigationshilfe alternativlos sind und deren Intransparenz den Nachweis von Missbrauch erschwert, wenn nicht gar unmöglich macht.

Das Bundesverfassungsgericht bezieht damit nicht zuletzt die „Eigengesetzlichkeit“ privatwirtschaftlicher und wettbewerblicher Zwänge ein. Als dienende Freiheit muss die Rundfunkfreiheit die Ausübung der Meinungs- und Informationsfreiheit der Bürger schützen und darf nicht einer gesellschaftlichen Gruppe ausgeliefert werden (BVerfGE, 1981, S. 319): Private Unternehmen in einem freien Markt befördern nicht automatisch die Informationsfreiheit. Sie können sich vielmehr negativ auf das Bestehen einer gleichgewichtigen Vielfalt bei der öffentlichen Meinungsbildung auswirken (BVerfGE, 1981, S. 323-324). Die modernen Massenmedien als „Medium“ und „Faktor“ der öffentlichen Meinungsbildung dürfen, so das Bundesverfassungsgericht, nicht der Marktlogik ausgeliefert sein. Ihre Organisationsstrukturen müssen dem Auftrag dienen, zu einer umfassenden Meinungsbildung beizutragen und damit grundsätzlich frei von Meinungs- und Informationstendenzen sein. Die besondere rechtliche Stellung des Rundfunks folgt daraus, dass den Veranstaltern durch die Verknüpfung von Ton und Bewegtbildern in einem planhaft gestalteten Programm die Entscheidung darüber obliegt, was gesendet werden soll und was nicht. Dieser Selektionsprozess verbunden mit der besonderen Wirkungsmacht von Bildern begründet seine besondere Suggestivkraft. Sie verleihen den dargestellten Meinungen und Informationen den Anschein einer besonderen Authentizität und Objektivität (BVerfGE, 1961b, S. 259). Diese Suggestivkraft begründet letztendlich bis heute das besondere Regulierungsbedürfnis.

Besondere Suggestivkraft von Suchmaschinen?

Eine solche dem Rundfunk vergleichbare Suggestivkraft müsste auch der Google-Suchmaschine in dem Massenkommunikationsmittel Internet zukommen. Not-

wendig ist also, dass die Nutzer der Suchmaschine die Auswahl der Informationen als besonders objektiv und neutral wahrnehmen, sie den Suchergebnissen also eine besondere Authentizität bzw. Vollständigkeit attestieren und der Suchmaschinenanbieter darüber erheblichen Einfluss auf die öffentliche Meinungsbildung nehmen kann. Aufgrund der Gefahrenlage und der Unumkehrbarkeit von Machtungleichgewichten auf dem Meinungsmarkt hat das Bundesverfassungsgericht eine potentiell wahrscheinliche Gefährdungslage für Meinungs- und Informationsvielfalt genügen lassen (BVerfGE, 1981, S. 323-324). Die Regulierung läuft mithin ganz bewusst auf eine präventive Kontrolle hinaus.

Nach dem Verständnis eines durchschnittlichen Nutzers nimmt eine Suchmaschine nur die Rolle eines Vermittlers ein: Die Suchergebnisse verstehen sie als objektiv und neutral und damit als jenes Ergebnis, das am besten ihre Suchanfrage widerspiegelt (kritisch: Micklitz & Schirmbacher, 2011, Rn. 35; Maduro, 2009, S. 87-88). Von den komplexen Wirkungsmechanismen, die zur letztendlichen Auswahl der Suchergebnisse führen, haben sie häufig keine Kenntnis. Vielmehr unterstützt das Interaktionsdesign der Suchmaschinenanbieter die unkritische und oberflächliche Auseinandersetzung mit dem Auswahlprozess und den Suchergebnissen. Schließlich ist es nicht nur auf die Bedürfnisse der Nutzer nach einer schnellen durch geringe Komplexität geprägten Suche zugeschnitten, sondern als Vermarktung von Werbeflächen für vorhersehbares Suchverhalten auch Grundlage des Geschäftsmodells von Betreibern konzipiert. Durch die Ausgestaltung des Suchprozesses kann es aber zu Wertungsentscheidungen der Suchmaschinen kommen (BGH, 2013; Mowshowitz & Kawaguchi, 2002), die im Extremfall in einer Diskriminierung von Anbietern und Inhalten resultieren kann (Paal, 2011).

Die Einflussnahmen auf die Suchergebnisse und deren Darstellungen durch Gadgets, wie die von 62 Prozent der Nutzer gezielt verwendete Autocomplete-Funktion (Stark et al., 2014) und die personalisierte Suche, verstehen die Nutzer als Hilfestellung bei der Ermittlung relevanter Informationen, erkennen aber in den meisten Fällen nicht, dass sich diese tatsächlich auf die dargestellten Ergebnisse auswirken und ihre Suche teilweise erheblich beeinflussen (Neuberger & Lobigs, 2010, S. 36-37). Durch diese „Optimierungsprozesse“ (Google, 2013) kann es zu einer nicht unerheblichen Verengung der Informations- und Meinungsvielfalt bei den dargebotenen Suchergebnissen kommen. So kann man feststellen, dass in Anbetracht der Ergebnisse der oben genannten Untersuchung den Su-

chergebnissen von den Nutzern trotz der Einflussnahme durch die Suchmaschinenbetreiber ein hohes Maß an Neutralität und Objektivität bescheinigt wird, sie folglich eine hohes Maß an Authentizität besitzen (Kühne, 2012).

Entscheidend ist dabei, dass Google entgegen des eigenen Selbstverständnisses die Auswahl der Suchergebnisse – etwa durch ihren komplexen Suchalgorithmus, die Vorauswahl durch Personalisierung und die Autocomplete-Funktion – redaktionell gestaltet und damit zumindest abstrakt-generell festlegt, was für den Nutzer relevant ist. Weil die Nutzer sich diesem Interaktionsdesign zum einen freiwillig und zum anderen mangels Ausweichoptionen angepasst haben (zum Lock-In-Effekt siehe Paal, 2011; ähnlich Hoffman-Riem, 2012; Pariser, 2011; Beiler & Machill, 2007, S. 253), besteht die theoretische Gefahr, dass sich Rezipienten zu Inhalten leiten lassen, die ihren eigenen Interessen nicht entsprechen (Röhle, 2007, S. 130). Insbesondere der Bindungseffekt dürfte sich durch die Verlagerung in Richtung mobiler Internetnutzung und der dortigen Dominanz des Google-Betriebssystems Android noch verstärken. Zumal die Konkurrenz dort ganz offensichtlich nicht mehr „einen Klick entfernt“ (Backs, 2011) ist.

An dieser Stelle wird ein entscheidender Sprung der Argumentation deutlich: Wo sich zuvor die Notwendigkeit einer Regulierung *aus dem Verhalten des Anbieters* und des Marktes ergab, folgt bei der Vielfaltssicherung in Rundfunkäquivalenz der Schutzauftrag *aus dem Verhalten der Nutzer*. Paradoxerweise lastet der Anspruch auf Schutz der Meinungs- und Informationsvielfalt umso stärker auf Google, je unkritischer seine Nutzer sind.

Neben der Frage, ob Suchmaschinen und deren Suchergebnisse einem dem Rundfunk vergleichbare Suggestivkraft haben, ist weiterhin entscheidend, ob Suchmaschinen auch ein ähnlicher Einfluss auf die öffentliche Meinungsbildung zukommt (Hoffman-Riem, 2012). Es ist unbestreitbar, dass Google zumindest theoretisch durch die Modifizierung und Anpassung der Suchalgorithmen bzw. durch Löschung von Inhalten aus dem Index Einfluss auf die tatsächlich rezipierbaren Meinungen und Inhalte und damit auch auf die öffentliche Meinungsbildung nehmen kann (House of Representatives, 2013). Dies kann zum einen aufgrund staatlicher Regulierung geschehen, wie das Beispiel die Zensur in China zeigt, oder aufgrund rechtlicher Verpflichtungen, exemplarisch aufgezeigt im Bereich der Löschung von jugendpornografischen oder volksverhetzenden Inhalten. Es gibt aber auch subtilere Möglichkeiten der Einflussnahme, zum Beispiel wenn bei Google Maps die Grenzverläufe und ähnlich politische

relevante geographische Daten der politischen Rason des jeweiligen Landes, von dem aus die Suchmaschine genutzt wird, folgen (Grimm, 2013; Lokshin & Kühl, 2014). Darüber hinaus wären den Möglichkeiten einer aktiven Manipulation durch die Suchmaschinenbetreiber im Einzelfall keine Grenzen gesetzt (Weinberg, 2012). Es genügt hier erneut bereits die Möglichkeit eines Machtmissbrauchs, um staatliches Eingreifen notwendig zu machen. Zur Diskussion des faktischen Einflusses sei auf das ausführliche Rechtsgutachten von Dörr und Schuster (2014) verwiesen.

Meinungsmacht von Suchmaschinen

Es bleibt festzuhalten, dass die Google-Suchmaschine trotz ihrer zentralen Stellung im Internet nicht denselben Einfluss auf die öffentliche Meinungsbildung hat wie der Rundfunk. Das Gefahrenpotenzial im Falle eines Missbrauchs ist jedoch größer; zudem sind die Möglichkeiten, einen solchen Missbrauch zu erkennen, stark eingeschränkt. Als der Informationsnutzung vorgelagerter Intermediär gehen ihre Einflussmöglichkeiten jedoch auch über die klassischer Massenmedien hinaus (Granka, 2010). Die Sichtbarkeit in Suchmaschinen ist eine Voraussetzung, damit sich die Vielfalt auf Angebotsebene entfalten kann. Der Vorstandsvorsitzende des Axel-Springer-Verlages, Mathias Döpfner, formuliert diese Abhängigkeit wie folgt: „Wir kennen [...] keine Suchmaschinen-Alternative zur Sicherung oder Steigerung unserer Online-Reichweite. Ein großer Anteil journalistischer Qualitätsmedien erhält seinen Traffic überwiegend via Google.“ (Döpfner, 2014) Auch wenn Suchmaschinen also keine eigenen Inhalte produzieren, können sie doch für die Meinungsmacht relevant sein – und zwar umso stärker, je weniger ihre Funktion einer Kontrolle unterliegt: „*Navigation und Moderation* sind als publizistische Leistung [...] – im Unterschied zur Produktion von Angeboten – nur *beschränkt zur Bildung von Meinungsmacht geeignet*. Für die [...] publizistischen Leistungen gilt aber, dass die Möglichkeiten zur Manipulation durch Selektion und Bewertung dann größer sind, wenn *keine Transparenz* über die dabei angewendeten Kriterien besteht.“ (Neuberger & Lobigs, 2010, S. 155)

Somit besteht ein Handlungsbedarf für Regulierung nicht primär aufgrund eines belegbaren Einflusses, der abgewendet werden soll. Vielmehr greift der präventive staatliche Schutzauftrag, weil eine *Kritisierbarkeit* von Suchmaschinen zentrale Voraussetzung für eine effektive Vielfaltssicherung ist.

Regulierungsbedarf bei Ablehnung einer Rundfunkäquivalenz

Auch bei Ablehnung einer Suggestivkraft von Suchmaschinen und damit einer gänzlichen Verneinung der Rundfunkäquivalenz zeigt der Vergleich zur Regulierung auf anderen Rechtsgebieten, dass der Gesetzgeber auch bei einer niedrigeren Gefährdungslage Handlungsbedarf gesehen hat. Dabei ist insbesondere an die Regulierungsziele des Presserechts im Bereich der Regelungen zum Presse-Grosso zu denken.

Anders als die Rundfunkfreiheit wurde die Pressefreiheit vom Bundesverfassungsgericht nicht zu einer „dienenden Freiheit“ ausgestaltet, da auf dem Pressemarkt keine derartigen Zugangsschranken gesehen wurden und sich eine Angebots- und Meinungsvielfalt daher allein über die Marktmechanismen einstellen würde (BVerfGE, 1981, S. 323). Dennoch hat sich zur Sicherung der Pressevielfalt in Deutschland schon früh das Presse-Grosso-System etabliert, zu dem prägend die System-Essentials Überallerhältlichkeit, Vertriebsneutralität und strikte Gleichbehandlung, Vollsortiment, Preis- und Verwendungsbindung der Grossisten, Dispositionsrecht und Remissionsrecht zählen (Gersdorf, 2012, S. 339). Durch diese Essentials werden zum einen der freie umfängliche Marktzutritt insbesondere auch solcher Anbieter gesichert, die sich ein eigenes Vertriebssystem nicht leisten können. Zum anderen wird dadurch verhindert, dass der Einzelhandel sein Sortiment auf den Verkauf von massenattraktiven Presseerzeugnissen beschränkt (Gersdorf, 2012, S. 337). Dafür nimmt das Presse-Grosso-System in Kauf, dass Presseerzeugnisse mit geringer Auflage von solchen mit großer Auflage quasi „subventioniert“ werden (Gersdorf, 2012, S. 337).

Das System des Presse-Grosso hilft, die objektiv-rechtliche Garantie zu verwirklichen, die „den Staat zur Gewährleistung gleichgewichtiger Vielfalt in den Medien [verpflichtet]“ und „die eine unverzichtbare Bedingung für eine funktionsfähige Demokratie ist.“ (BVerfGE, 1961a, S. 125; Gersdorf, 2009, S. 65). Der Schutz der Pressevielfalt wird darüber zur Gewährleistungsverantwortung des Gesetzgebers. „Der Gewährleistungsauftrag verdichtet sich zu einer konkreten Handlungspflicht des Gesetzgebers, wenn durch das freie Spiel der Kräfte Gefahren für die Pressevielfalt drohen.“ (Gersdorf, 2012, S. 338). Das Bundesverfassungsgericht erkennt einen grundrechtlichen Schutz des Presse-Grosso vor allem wegen seiner positiven Wirkung auf die Meinungs- und Informationsvielfalt an (BVerfGE, 1988, S. 355).

Auch hier sind nicht die skizzierten Regelungsstrukturen entscheidend. Im Fokus steht die verfassungsrechtliche Wertung bezüglich des Schutzes der Meinungs- und Angebotsvielfalt. Im Ergebnis müssen die Presseverlage erhebliche Einschränkungen ihrer Unternehmensfreiheit akzeptieren – zum Beispiel die Überallerhältlichkeit, die strikte Neutralität und Gleichbehandlungspflicht sowie das Vollsortiment – die sie unter Umständen zu wirtschaftlich ineffizienten Handlungen zwingen. Sie agieren dann unfreiwillig verlustbehaftet, um den publizistischen Wettbewerb und eine umfassende Pressevielfalt zu garantieren. Selbst im Fall des vergleichsweise schwach regulierten Pressewesens finden sich also Regelungen, die zugunsten der Meinungs- und Informationsvielfalt in die Handlungsfreiheit privater Unternehmen eingreifen.

Ähnlichen Vielfaltssicherungsinstrumenten sind Universalsuchmaschinen trotz ihrer erheblichen Relevanz für die Angebots- und Meinungsvielfalt nicht unterworfen. Ihre Suchalgorithmen müssen bei ihrer Suchergebnisselektion keine die Meinungs- oder Informationsvielfalt sichernden Suchkriterien vorsehen. Sie filtern sogar explizit nach Massenrelevanz und bevorzugen damit explizit bereits weit verbreitete Angebote (Pasquinelli, 2010, S. 171). Das Regelungsziel des grundrechtlich geschützten Presse-Grosso-Systems ist hier somit übertragbar: Es besagt, dass über wirtschaftliche und wettbewerbliche Marktmachtpositionen keine Verringerung der Presse- und damit der publizistischen Vielfalt entstehen darf.

4.2 Ergebnis

Im Ergebnis zeigt der Vergleich zum Rundfunk und dem Grosso-System des Pressemarktes, dass die verfassungsrechtliche Schutzlogik der Meinungs- und Informationsvielfalt sich auch analog für Suchmaschinen anwenden lässt.

5 Herausforderungen für künftige Regulierung

Zum Ende des Beitrags soll der Frage nachgegangen werden, wie der Gesetzgeber regulatorisch seiner Verantwortung nachkommen kann, die aufgrund der suchmaschinenspezifischen Gefährdungslage für die Meinungs- und Informationsfreiheit im digitalen Zeitalter identifiziert werden konnte. Dabei ist zu beto-

nen, dass Suchmaschinen und ihre Angebote nicht per se „böse“ oder dysfunktional sind. Auch in ihrer jetzigen Form stellen sie ein wichtiges Instrument dar, das Nutzer in ihrer Informationssuche prinzipiell ermächtigt. Ihr funktionales Interaktionsdesign mit Autocomplete-Funktion, Verringerung der Komplexität der Suche, Personalisierung durch Cookies, Regionalisierung der Suchergebnisse, Zusammenführung der Datensätze verschiedener Dienste, mit der „Optimierung“ der Suchprozesse auf jeden einzelnen Benutzer, ob zu Werbe- oder Informationszwecken, können eine große Erleichterung für die Nutzer sein. Sie unterstützen die Funktionalität und haben dadurch nicht zuletzt zum Erfolg der Google-Suchmaschine gegenüber anderen Angeboten beigetragen. Die Menschen sind mit „ihrer“ Suchmaschine zufrieden. Das Geschäftsmodell von Google darf nicht unangemessen gefährdet werden. Vor diesem Hintergrund sind die Bedenken der Suchmaschinenbetreiber, dass sich eine zusätzliche Regulierung negativ auf die Qualität der Suchmaschine auswirken würde, ernst zu nehmen (Hoffman-Riem, 2012, S. 526).

5.1 Grundstrukturen einer Neuregulierung (ausführlich Dörr & Schuster, 2014)

Die Besonderheiten des Internets und die Funktionsweise der Suchmaschinen sowie die Einflussmöglichkeiten der Suchmaschinennutzer stellen den Ausgangspunkt für Überlegungen zu einer weitergehenden Regulierung von Suchmaschinen dar. Entscheidend ist dabei eine umsichtige Abwägung zwischen Anforderungen, welche die einzelnen Nutzer und die Gesellschaft an die Funktionsweise der Suchmaschinen haben und den Bedürfnisse der Suchmaschinenbetreiber. Es müssen Regelungsmechanismen entworfen werden, die die internetspezifischen Besonderheiten beachten und den Internet- und Suchmaschinenmarkt als Innovationsmarkt schützen. Die Belastung für die Suchmaschinenanbieter ist folglich möglichst gering zu halten. Dem entspricht die Erkenntnis, dass die Internetunternehmen aufgrund ihrer Sachnähe und des Know-Hows bei der Entwicklung und Umsetzung eines Regelungskanons hinzugezogen werden müssen. Das geflügelte Wortpaar ist dabei die *regulierte Selbstregulierung*. Der Gesetzgeber gibt demnach den Rahmen vor, innerhalb dessen die Suchmaschinenanbieter eigenständig effektive Regulierungsmechanismen ersinnen sollen. Er wird zur Kontrollinstanz, zieht sich folglich auf seinen Gewährleistungsauf-

trag zurück und kann darüber unverhältnismäßigen Belastungen für die Unternehmen und die Nutzer sowie nicht abzusehende dysfunktionale Auswirkungen durch einen regulatorischen Eingriff in den Suchprozess vorbeugen.

5.2 Neutralität, Transparenz und Kompetenz (NTAKT-Kriterien)

Die oben erfolgte Untersuchung der *de lege lata* geltenden Rechtslage haben die drei zentralen Kernpunkte einer zukünftigen Regulierung bereits offengelegt: Suchmaschinenneutralität, Transparenz bei der Suchergebnisdarstellung und Medienkompetenz.

Erstes zentrales Problem ist die *Suchmaschinenneutralität*: Ihre Sicherung stellt die zentrale Aufgabe der staatlichen Kontrolle dar. Neutralität meint dabei die Öffnung und Zugänglichkeit des Suchmaschinenindex für alle und die Einhaltung des Grundsatzes der Gleichbehandlung des Informationsangebots aller Kommunikatoren und Daten durch den Dienstleistungsanbieter. Dies muss bei Suchmaschinen die diskriminierungsfreie, neutrale Auswahl und Darstellung der Suchergebnisse beinhalten. Dieses Kriterium ist seitens Google der Kritik ausgesetzt, dass es zum einen nur ein Top-Ranking gebe und nicht jedes Angebot dort auftauchen könne. Zum anderen würde eine derartige Gleichbehandlungspflicht und Must-Carry-Regel die Qualität und die Vielfalt der Suchergebnisse eher verringern und damit der Funktionalität von Suchmaschinen im Internet schaden. Über das Kriterium der Suchmaschinenneutralität sollen aber keineswegs die Optimierungsinstrumente zum Beispiel der Autocomplete-Funktion oder der Personalisierung strikt unterbunden werden. Verhindert werden sollen vornehmlich eine grundsätzliche, eigennützige Manipulation der Suchergebnisse beim Auswahlprozess und eine Bevorzugung spezieller Inhalte anhand von Kriterien, die sich an subjektiv-inhaltlichen statt an technischen Merkmalen ausrichten.

Ein weiteres entscheidendes Kriterium ist die Frage der *Transparenz* der Suche und des durch die Suchalgorithmen gesteuerten Auswahlprozesses. Ohne die Verpflichtung zur Transparenz der Suchmaschinenbetreiber betreffend ihrer Suchalgorithmen gegenüber einer staatlichen Kontrollstelle kann die Suchmaschinenneutralität, die von den Suchmaschinen stets beteuert und von den Nutzern als beinahe selbstverständlich vorausgesetzt wird, nicht gewährleistet werden. Zur Sicherung der Meinungs- und Informationsvielfalt genügt im Medienkonzentri-

onsrecht eine Gefahr der Verzerrung der Meinungsvielfalt oder der Manipulation auf einem relevanten Massenmedienmarkt, damit der Gesetzgeber tätig werden kann (BVerfGE, 1981, S. 323). Diese Wertung muss bei einer zukünftigen Regulierung des Suchmaschinenmarktes berücksichtigt werden – ebenso wie der Schutz des Geschäftsgeheimnisses der Suchmaschinen zum Schutz vor funktionsschädigenden Einflüssen auf den Suchalgorithmus. Zu denken wäre an eine staatliche Kontrolle der Suchalgorithmen durch ein In-Camera-Verfahren, also eine Prüfung nicht durch Aushändigung des Quellcodes, sondern durch die Inspektion vor Ort, wobei das Unternehmen stets im alleinigen Besitz der Technologie bleibt.

Die Frage der Transparenz betrifft weiter auch die Kommunikation des Unternehmens gegenüber seinen Nutzern. Dazu gehört die Gestaltung des Interaktionsdesigns. Über das Datenschutzrecht könnten klarere Regelungen und Mechanismen für Arbeitsweise von Suchmaschinen vorgeschrieben werden. Diese könnten sich auf den Einfluss der Personalisierung beziehen sowie eine einfach zugänglich Option-In- bzw. Option-Out-Funktion für die Erhebung und Verwendung von Daten vorsehen. Diese soll sich nicht auf die vertikale Dienstangebote beschränken, sondern den Auswahlprozess und die Darstellung der Suchergebnisse mit einbeziehen. Die Notwendigkeit, technische Hilfswerkzeuge dazu schalten zu müssen, könnte sich positiv auf die Meinungs- und Angebotsvielfalt auswirken und Cyberkaskaden verhindern. Da sie optional sind, bleibt den Nutzern ansonsten die Funktionalität der zugeschnittenen Empfehlungen erhalten.

Zuletzt bedarf es einer Stärkung der *Medienkompetenz*. Das Kriterium der Medienkompetenz steht im engen Verhältnis mit der Erweiterung der Transparenz der Suchprozesse und der Nutzbarkeit dieser Öffnung durch den Suchmaschinennutzer. Dieser kann ungeachtet aller Optimierungsprozesse durch „Behavioral Targeting“ und „Marketing durch Experience Design“ mit seiner Suchanfrage die entscheidenden Variablen für die Suche setzen. Es liegt folglich zu einem nicht unwesentlichen Umfang in den Händen der Nutzerinnen und Nutzer, ob sie die Möglichkeiten und die Vielfalt des Internets tatsächlich ausschöpfen. Jedoch ist ihre Suche geprägt von der Reduktion von Komplexität: Ihre Suchanfragen orientieren sich stark an dem Interaktionsdesign der Suchmaschinenanbieter. Ziel der zuständigen Stellen muss es sein, die Nutzer zu sensibilisieren und auf ihre eigene Verantwortung hinzuweisen. Der Anbieter muss dabei, wie schon im Punkt der Transparenz angeklungen, zur Ausbildung einer Nutzerkompetenz und Sensibilisierung bei der Suche beitragen, zum Beispiel indem er ihm einfa-

cher zugängliche Einflussmöglichkeiten auf den Auswahlprozess bei der Suche an die Hand gibt. Dadurch soll ein Ende des „mitgemacht Werdens“ (Meckel, 2012, S. 23) erreicht werden.

5.3 *Ergebnis*

Mit den NTAKT-Kriterien lässt sich ein differenziertes Bild auf die vielschichtigen Anforderungen bei der Regulierung eines dynamischen Feldes, wie dem des Internets und der Suchmaschinen, werfen. Ihre Vielschichtigkeit erlaubt es dem Gesetzgeber durch eine punktuelle Rahmenregulierung den Suchmaschinenbetreibern die Entscheidung darüber zu belassen, auf welche Weise die Regulierungsziele am schonendsten umgesetzt werden können, ohne die Innovationskraft und ihr Geschäftsmodell unverhältnismäßig zu gefährden. Durch die Betonung der Nutzerverantwortung und der weitgehenden Verlagerung des Regulationsbedarfs auf das Suchmaschinen-Nutzer-Verhältnis können den Eigenesetzlichkeiten einer Internetregulierung am besten Rechnung getragen und eine unverhältnismäßige Restriktion vermieden werden.

6 **Ausblick**

Die Frage über das „Ob“ und das „Wie“ einer Regulierung von Suchmaschinen im Allgemeinen und der Google-Suchmaschine im Speziellen ist geprägt von den technischen Fortschritten und der Digitalisierung der Gesellschaft (Gabriel, 2014). Dabei ist von einer ständig steigenden Relevanz des Online-Zugriffs auf Meinungen und Informationen auszugehen, der auch die Bedeutung von Suchmaschinen für die Infrastruktur des Internets erhöht. Folge der digitalen Entwicklung ist ein ständig wachsendes Repertoire an Inhalten im Internet, deren Selektion und Filterung für den Internetnutzer die Suchmaschinen übernommen haben. Ihnen erwächst damit eine besondere Aufgabe für die Bewahrung der Meinungs-, Informations- und Angebotsvielfalt im Netz und verpflichtet sie als unabdingbares Funktionselement zu einer werteneutralen Auswahl von Inhalten.

Der Gesetzgeber muss diese besondere Verantwortung von Suchmaschinen im digitalen Medienensemble erkennen und seiner Gewährleistungsverantwortung

tung gerecht werden. Er muss sich Kontroll- und Zugriffsrechte auf die privaten Suchmaschinendienstleister sichern, insofern diese die öffentliche Meinungsbildung beeinflussen können. Bei einer weitergehenden Regulierung ist jedoch Vorsicht geboten: Suchmaschinen sind vor allem eine nützliche Dienstleistung und missbräuchliches Verhalten nicht bewiesen. Gelingt es, die Suchmaschinenanbieter auf ihre gesamtgesellschaftliche Verantwortung hinzuweisen und sie zu einer besseren und vor allem effektiveren Einbindung der Nutzer in die Suchvorgänge anzuhalten, dann genügt der Gesetzgeber seiner Gewährleistungsverantwortung bereits dann, wenn er Maßnahmen trifft, die die Suchmaschinenneutralität im Sinne einer allgemeinen Zugänglichkeit und im Rahmen der Suchalgorithmen diskriminierungsfreien Auswahl von Meinungen und Inhalten sichern.

Ref. iur. Simon Schuster ist Doktorand am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Völker- und Europarecht, Medienrecht an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz

Pascal Jürgens, M.A. ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Publizistik der Johannes Gutenberg-Universität Mainz

Prof. Dr. Dieter Dörr ist Professor für Öffentliches Recht, Völker- und Europarecht, Medienrecht an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz

Prof. Dr. Birgit Stark ist Professorin für Kommunikationswissenschaft am Institut für Publizistik der Johannes Gutenberg-Universität Mainz

Dr. Melanie Magin ist Akademische Rätin am Institut für Publizistik der Johannes Gutenberg-Universität Mainz

Quellenverzeichnis

- Backs, S. (6. April 2011). Google-Chef: „Die Konkurrenz ist nur einen Klick entfernt“. *Merkur Online*. Abgerufen von <http://www.merkur-online.de/wirtschaft/google-chefdie-konkurrenz-einen-klick-entfernt-zr-1193326.html>
- Bahr, M. (o.D.). Rechtsanspruch auf Aufnahme in den Suchmaschinen-Index. Abgerufen von <http://www.suchmaschinen-und-recht.de/aufsaeetze/rechtsanspruch-auf-aufnahme-in-den-suchmaschinen-index-am-beispiel-google/>

- Bauer, S. (2008). Personalisierte Werbung auf Social Community-Websites – Datenschutzrechtliche Zulässigkeit der Verwendung von Bestandsdaten und Nutzungsprofilen. *Multimedia und Recht*, 11(7), S. 435-438.
- Becker, M., & Becker, F. (2012). Die neue Google-Datenschutzerklärung und das Nutzer-Metaprofil: Vereinbarkeit mit nationalen und gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben. *Multimedia und Recht*, 15(6), S. 351-355.
- Becker, K., & Stalder, F. (Hrsg.) (2010). *Deep Search. Politik des Suchens jenseits von Google*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Beiler, M., & Machill, M. (2007). Suchmaschinen im Internet als Governanceproblem. In P. Donges (Hrsg.), *Medienpolitik und Media Governance: Was bringt die Governance-Perspektive für die Analyse von Medienpolitik?* (S. 250-265). Köln: Herbert von Halem.
- BGH (2013). Urteil vom 14. Mai 2013 – VI ZR 269/12 (auch als VersR 2013, 771).
- BVerfGE (1961a). Entscheidung 12, 113. (Schmidt-Spiegel)
- BVerfGE (1961b). Entscheidung 12, 205. (1. Rundfunkentscheidung)
- BVerfGE (1981). Entscheidung 57, 295. (3. Rundfunkentscheidung)
- BVerfGE (1983). Entscheidung 65, 1. (Volkszählung)
- BVerfGE (1987). Entscheidung 74, 297. (5. Rundfunkentscheidung)
- BVerfGE (1988). Entscheidung 77, 346. (Presse-Grosso, auch als AfP 1988, 15.)
- BVerfGE (1992). Entscheidung 87, 181. (7. Rundfunkentscheidung)
- BVerfGE (1996). Entscheidung 95, 163. (DSF)
- ComScore (März 2013). Future in Focus – Digitales Deutschland 2013. Erkenntnisse aus 2012 und was diese für das kommende Jahr bedeuten. Abgerufen von <http://www.comscore.com/content/download/19685/955759/file/comscore-germany-digital-future-in-focus.pdf>
- Danckert, B., & Mayer, F. J. (2010). Die vorherrschende Meinungsmacht von Google: Bedrohung durch einen Informationsmonopolisten? *Multimedia und Recht*, 13(4), S. 219-222.
- Döpfner, M. (16. April 2014). Warum wir Google fürchten? *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. Abgerufen von <http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/medien/mathias-doepfner-warum-wir-google-fuerchten-12897463.html>
- Dörr, D. (2013). Rechtliche Grenzen der Verflechtung von Netz und Medieninhalten. Bestandsaufnahme der geltenden Regelungen. Studie. Unter Mitarbeit von Jan Oster, Steffen Janich, Nicole Zorn und Felix Sperling. Unveröffentlichter Projektbericht.

- Dörr, D., & Schuster, S. (2014). Suchmaschinen im Spannungsfeld zwischen Nutzung und Regulierung. In B. Stark, D. Dörr, & S. Aufenanger (Hrsg.), *Die Googleisierung der Informationssuche. Suchmaschinen zwischen Nutzung und Regulierung* (S. 262-323). Berlin: de Gruyter.
- Edelman, B. (13. Februar 2014). Secret Ties in Google's "Open" Android. Abgerufen von <http://www.benedelman.org/news/021314-1.html>
- EuGH (2014). Urteil vom 13.5.2014, C-131/12, Google Spain/AEPD.
- Fiedler, C. (2012). Stellungnahme im Unterausschuss Neue Medien (22), 18. Sitzung am 27.2.2012.
- Funk, L. (13. Februar 2014). Smartphone-Markt: Android dominiert weltweit mit fast 80 Prozent Marktanteil. Abgerufen von <http://www.androidnext.de/news/smartphone-markt-android-dominiert-weltweit-mit-fast-80-prozent-marktanteil>
- Gabriel, S. (16. Mai 2014). Unsere politischen Konsequenzen aus der Google-Debatte. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. Abgerufen von <http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/debatten/die-digital-debatte/sigmar-gabriel-konsequenzen-der-google-debatte-12941865.html>
- Gasser, U., & Thurman, J. (2007). Themen und Herausforderungen der Regulierung von Suchmaschinen. In M. Machill & M. Beiler (Hrsg.), *Die Macht der Suchmaschinen - The Power of Search Engines* (S. 44-64). Köln: Herbert von Halem.
- Gersdorf, H. (2009). Legitimation und Limitierung von Onlineangeboten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks: Konzeption der Kommunikationsverfassung des 21. Jahrhunderts; Rechtsgutachten im Auftrag der Stiftervereinigung der Presse e.V. Berlin: Duncker & Humblot.
- Gersdorf, H. (2011). Netzneutralität: Juristische Analyse eines heißen Eisens. *AfP Medien- und Kommunikationsrecht*, 38(3), S. 209-217.
- Gersdorf, H. (2012). Presse-Grosso: Gewährleistungsverantwortung des Staates für Pressevielfalt. *AfP Medien- und Kommunikationsrecht*, 39(4), S. 336-345.
- Google (2013). Datenschutzerklärung. Abgerufen von <http://www.google.de/intl/de/policies/privacy/>
- Granka, L. (2010). The Politics of Search: A Decade Retrospective. *The Information Society*, 26(5), S. 364-374. doi: 10.1080/01972243.2010.511560
- Greene, K. (18. August 2006). Surprising Search Patterns. *MIT Technology Review*. Abgerufen von <http://www.technologyreview.com/news/406297/surprising-search-patterns/>

- Greve, H. (2013). Netzinfrastuktur und Kommunikationsfreiheit. *Kommunikation & Recht*, 16(2), S. 87-92.
- Grimm, R. (29. Mai 2013). Google Maps schaut durch die israelische Brille. *Zeit Online*. Abgerufen von <http://www.zeit.de/digital/internet/2013-05/google-maps-palaestina-israelische-siedlungen>
- Halavais, A. (2009). *Search Engine Society*. Malden, MA: Polity Press.
- Haller, A. (2012). Stellungnahme im Unterausschuss Neue Medien (22), 18. Sitzung am 27.2.2012.
- Hasebrink, U., & Schmidt, J.-H. (2012). Informationsrepertoires der deutschen Bevölkerung. Arbeitspapiere des Hans-Bredow-Instituts Nr. 24. Abgerufen von http://www.hans-bredow-institut.de/webfm_send/657
- Herda, J., & Vogelsang, G. (15. Februar 2010). Ausschluss aus Google-News ohne Vorwarnung – Pressefreiheit? Google Produktforen. Abgerufen von <https://productforums.google.com/forum/#!topic/news-de/CoPjkk2DsQ>
- Hoffman-Riem, W. (2009). Grundrechts- und Funktionsschutz für elektronisch vernetzte Kommunikation. *Archiv des öffentlichen Rechts*, 134(4), S. 513-541.
- Hoffman-Riem, W. (2012). Regelungsstrukturen für öffentliche Kommunikation im Internet. *Archiv des öffentlichen Rechts*, 137(4), S. 509-544.
- Holznagel, B., & Ricke, T. (2011). § 2 TMG. In G. Spindler & F. Schuster (Hrsg.), *Recht der elektronischen Medien*. München: Beck.
- House of Representatives (4. Februar 2013). Global Online Freedom Act of 2013 (H.R.491). Abgerufen von <https://govtrack.us/congress/bills/113/hr491/text>
- Hufen, F. (2014). Staatsrecht II – Grundrechte (4. Auflage). München: Beck.
- Introna, L., & Nissenbaum, H. (2000). Shaping the Web: Why the Politics of Search Engines Matter. *The Information Society*, 16(3), S. 169-186. doi: 10.1080/01972240050133634
- Jarren, O., & Wassmer, C. (2012). Persönlichkeitsschutz in der Online-Kommunikation am Beispiel von Social Media-Anbietern. Durch regulierte Selbstregulierung zu einer Kultur der Selbstverantwortung? In W. Berka, C. Grabenwarter, & M. Holoubek (Hrsg.), *Persönlichkeitsschutz in elektronischen Massenmedien. Siebentes Rundfunkforum* (S. 117-145). Wien: Manz.
- Jürgens, P., Stark, B., & Magin, M. (2014). Gefangen in der Filter Bubble? Search Engine Bias und Personalisierungsprozesse bei Suchmaschinen. In B. Stark, D. Dörr, & S. Aufenanger (Hrsg.), *Die Googleisierung der Informationssuche. Suchmaschinen zwischen Nutzung und Regulierung* (S. 89-135). Berlin: de Gruyter.

- Kirsch, C. (13. Februar 2014). Android: Was Google von Samsung und HTC verlangt. ix. Abgerufen von <http://www.heise.de/ix/meldung/Android-Was-Google-von-Samsung-und-HTC-verlangt-2112086.html>
- Klass, N. (2013). Sinnvolles Vervollständigungsinstrument oder manipulative Gerüchteküche? Die Autocomplete-Funktion der Suchmaschine Google und ihre Bewertung durch die Gerichte. Anmerkung zu BGH, Urteil vom 14. Mai 2013 – VI ZR 269/12. *Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht*, 57(7), S. 553-555.
- Kühling, J., & Gauß, N. (2007). Suchmaschinen – eine Gefahr für den Informationszugang und die Informationsvielfalt? *Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht*, 51(12), S. 881-888.
- Kühne, A. I. (2012). *Haftung von Suchmaschinenbetreibern*. Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Lehmann, K., & Schetsche, M. (2005). *Die Google-Gesellschaft: vom digitalen Wandel des Wissens*. Bielefeld: Transcript-Verlag.
- LG Hamburg (2013). Beschluss vom 16.12.2013, Az. 3 W 129/13 Kart, S. 7.
- Lokshin, P., & Kühl, E. (24. April 2014). Google Maps: Grenzen wie sie gefallen. *Zeit Online*. Abgerufen von <http://www.zeit.de/digital/internet/2014-04/ukraine-krim-google-maps-grenze>
- Lütge, G. (30. April 2014). Schnüffeln verboten. Facebook, Google, Apple. *Die Zeit*, S. 22.
- Machill, M., & Welp, C. (Hrsg.) (2003). *Wegweiser im Netz: Qualität und Nutzung von Suchmaschinen*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Maduro, P. (22. September 2009). Schlussantrag vor dem EuGH (zu AdWords), Rs. C-236/08, C-237/08 und C-238/08, Tz. 87 ff.
- Masing, J. (2012). Herausforderungen des Datenschutzes. *Neue Juristische Wochenschrift*, 65(32), S. 2305-2311.
- Meckel, M. (2012). Vielfalt im digitalen Medienensemble. Medienpolitische Herausforderungen und Ansätze. St. Gallen: Institut für Medien- und Kommunikationsmanagement, Universität St. Gallen.
- Meyer, S. (2014). Google: AGB sind immer noch unwirksam. *Kommunikation & Recht*, 17(2), S. 90-93.
- Micklitz, H.-W., & Schirmbacher, M. (2011). § 6 TMG. In G. Spindler & F. Schuster (Hrsg.), *Recht der elektronischen Medien*. München: Beck.
- Mowshowitz, A., & Kawaguchi, A. (2002). Assessing bias in search engines. *Information Processing and Management*, 38(1), S. 141-156.

- Neuberger, C., & Lobigs, F. (2010). Die Bedeutung des Internets im Rahmen der Vielfaltsicherung. Gutachten im Auftrag der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienrecht (KEK). Schriftenreihe der Landesmedienanstalten, Bd. 43.
- Paal, B. (2011). Netz- und Suchmaschinenneutralität im Wettbewerbsrecht. *AfP Medien- und Kommunikationsrecht*, 38(6), S. 521-532.
- Pan, B., Hembrooke, H., Joachims, T., Lorigo, L., Gay, G., & Granka, L. (2007). In Google We Trust: Users' Decisions on Rank, Position, and Relevance. *Journal of Computer-Mediated Communication*, 12(3), S. 801-823. doi: 10.1111/j.1083-6101.2007.00351.x
- Pariser, E. (2011). *The Filter Bubble: What the Internet Is Hiding from You*. London: Penguin.
- Pasquinelli, M. (2010). Googles PageRank. Diagramm des kognitiven Kapitalismus und Rentier des gemeinsamen Wissens. In K. Becker & F. Stalder (Hrsg.), *Deep Search. Politik des Suchens jenseits von Google* (S. 171-180). Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Reißmann, O. (23. Oktober 2012). Streit um Suchmaschinen-Steuer: Warum Google am längeren Hebel sitzt. *Spiegel Online*. Abgerufen von <http://www.spiegel.de/netzwelt/netzpolitik/warum-google-am-laengeren-hebel-sitzt-a-862624.html>
- Rose, D. E., & Levinson, D. (2004). Understanding user goals in Web search. WWW'04: Proceedings of the 13th international conference on World Wide Web, New York. Abgerufen von <http://dl.acm.org/citation.cfm?id=988675>
- Röhle, T. (2007). Machtkonzepte in der Suchmaschinenforschung. In M. Machill & M. Beiler (Hrsg.), *Die Macht der Suchmaschinen – The Power of Search Engines* (S. 127-141). Köln: Herbert von Halem.
- Schulz, W. (2008). Von der Medienfreiheit zum Grundrechtsschutz für Intermediäre? Überlegungen zur Entwicklung der Gewährleistungsgehalte von Art. 5 Abs. 1 GG am Beispiel von Suchmaschinen. *Computer und Recht*, 24(7), 470-476.
- Spindler, G., & Nink, J. (2011). § 2 TMG. In G. Spindler & F. Schuster (Hrsg.), *Recht der elektronischen Medien*. München: Beck.
- Stark, B., Magin, M., & Jürgens, P. (2014). Navigieren im Netz – Befunde einer qualitativen und quantitativen Nutzerbefragung. In B. Stark, D. Dörr, & S. Aufenanger (Hrsg.), *Die Googleisierung der Informationssuche. Suchmaschinen zwischen Nutzung und Regulierung* (S. 20-74). Berlin: de Gruyter.

- Thiele, C. (2013). Googles Autocompletefunktion als juristische Herausforderung. IRIS 2013. Abgerufen von <http://www.eurolawyer.at/pdf/IRIS-2013-577-583-Thiele.pdf>
- Valin, F. (4. Mai 2011). Service oder Nachrichtenwert: Google News straft Verbraucherportale ab. *taz*. Abgerufen von <http://www.taz.de/!70158/>
- van Couvering, E. (2010). Search engine bias: the structuration of traffic on the World-Wide Web. Dissertation, London: LSE.
- von Ungern-Sternberg, J. (2009). Schlichte einseitige Einwilligung und treuwidrig widersprüchliches Verhalten des Urheberberechtigten bei Internetnutzungen. *Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht*, 111(3-4), S. 369-374.
- Weinberg, G. (5. November 2012). Magic keywords on Google and the consequences of tailoring results. Abgerufen von <http://www.gabrielweinberg.com/blog/2012/11/magic-keywords-on-google-and-the-consequences-of-search-tailoring-results.html>